



Regione Toscana

PARTENARIATO TERRITORIALE E RETI: VERSO MODELLI EFFICACI ED INNOVATIVI DI COOPERAZIONE DECENTRATA

Bozza



6 GIUGNO 2018

SOMMARIO

1. Introduzione.....	2
2. Quadro concettuale del partenariato	4
3. Il partenariato territoriale	9
3.1. Il partenariato territoriale di Seenet 2.....	14
4. Reti e reti territoriali	18
5. Vantaggi e criticità dei modelli di partenariato emergenti	20
6. Conclusioni.....	26

1. INTRODUZIONE

L'evoluzione della cooperazione internazionale - e della cooperazione decentrata nello specifico- si associa ad una crescente importanza del partenariato che diventa un componente essenziale di qualsiasi intervento di cooperazione. Allo stesso tempo l'approccio territoriale alle policy, e non solo nell'ambito di cooperazione, è sempre più diffuso e da questo ne consegue un ruolo chiave degli enti locali e regionali. Ad esempio, nel dibattito sulla localizzazione degli SDGs la funzione degli Enti Locali e Regionali è potenzialmente dirimente.

Gli interventi più recenti di cooperazione decentrata vedono un aumento del numero di soggetti coinvolti. Inoltre, il pattern emergente è quello orizzontale dove gli interventi di cooperazione decentrata comprendono due o anche più territori e generano flussi bidirezionali di conoscenza e relazioni tra tutti i partner. Il partenariato territoriale, che trova un'esperienza consolidata in Italia e Spagna, risulta particolarmente adatto all'approccio orizzontale, con interventi di sviluppo locale improntati ad una partecipazione ampia di soggetti (molti dei quali solo stakeholders e quindi non necessariamente partner nel senso stretto del termine) disciplinata da una governance multilivello.

Un 'ulteriore forma di partenariato, se si accetta un allargamento del significato di questo termine oltre l'ambito dei singoli interventi di cooperazione, è quella delle reti: reti di città e di regioni, che possono variare rispetto agli ambiti territoriali di riferimento (regionali, nazionali e internazionali, comprendendo solo membri del 'nord' o anche reti miste con soggetti del 'sud' e dell'est'. E' vero che molte reti, pur essendo un fenomeno del tutto assimilabile alla partnership, forse non possono svolgere un ruolo equivalente ai partenariati in senso stretto, ma sicuramente allargano e rafforzano le possibilità di partnership. In particolare, all'interno delle reti di Enti Locali e Regionali, sono proprio quelle locali che possono più facilmente dare luogo a forme di partenariato territoriale, o quanto meno essere propedeutiche, associate e/o complementari a questo fenomeno.

Nel complesso, la ricerca di modelli di partenariato più efficaci ed efficienti appare alla base degli stessi modelli di cooperazione decentrata. Pur osservando dei trend sul mutamento di questi modelli, si può affermare come non esista un modello migliore in assoluto, ma la sua qualità dipenda dalle caratteristiche degli interventi di cooperazione decentrata e dai contesti. In altre parole, nel caso del partenariato ci sono dei limiti all'applicabilità delle best practices e soprattutto in questo caso si dovrebbe parlare piuttosto di lessons learnt invece che di veri e propri modelli replicabili tout court. Detto

questo esistono dei criteri o caratteristiche associate al partenariato e che ne definiscono lo 'stato di salute' e l'efficacia e che si applicano in modo abbastanza trasversale ai vari modelli. Si tratta di caratteristiche abbastanza ovvie (es. comunanza di obiettivi, interazione, trasparenza, ecc.) che tuttavia talvolta vengono meno per i problemi a cui alcuni interventi di cooperazione possono andare incontro, o più spesso perché non si è investito in modo sufficiente nella selezione dei partner, nell'arricchimento della relazione, nella condivisione e nella definizione di regole chiare. Di fatto qualsiasi modello di partenariato venga applicato (ed in molti casi si ritrovano situazioni 'ibride', cioè che associano e 'mescolano' le caratteristiche di più modelli) l'importante è il rispetto di questi principi basilari, oltreché una coerenza tra obiettivi e risorse a disposizione, tenendo conto che la gestione del partenariato richiede tempo e risorse, se mira ad essere efficace ed a generare quel valore aggiunto che tutti auspichiamo.

L'obiettivo del presente rapporto è proprio quello di aprire una riflessione sul partenariato in particolare nella forma che anima il territorio e lo lega ad esso. Tale riflessione può essere utile ad un Ente Regionale per impostare le proprie relazioni di partenariato che alla fine sono tra i fattori più determinanti per la riuscita o meno di un determinato intervento. Del resto che il partenariato sia una risorsa importante su cui gli Enti Regionali investono per avviarlo e anche per mantenerlo è mostrato dalla 'resilienza' con cui gli interventi si protraggono nei vari territori seguendo i tempi lunghi dei processi di cambiamento e non i tempi, tipicamente troppo brevi, del ciclo di progetto.

L'organizzazione del rapporto è la seguente. Nel capitolo 2, che segue la presente introduzione (capitolo 1), viene analizzato il partenariato nelle sue caratteristiche generali mettendo a fuoco le condizioni determinanti per l'efficacia del partenariato stesso. Nel capitolo 3 viene preso in considerazione il partenariato territoriale che rappresenta il modello che pur nelle sue varie declinazioni presenta una delle applicazioni più interessanti nel contesto italiano, ed in Toscana nello specifico, e più in generale di alcuni paesi dell'Europa mediterranea. Nel capitolo 4 vengono analizzate le reti per la cooperazione decentrata, il cui obiettivo è soprattutto quello di veicolare la conoscenza e l'informazione. Nel capitolo 5 vengono collocati i modelli analizzati in un quadro più ampio di possibili opzioni di partenariato. Infine nel capitolo 6 vengono tratte le principali conclusioni.

2. QUADRO CONCETTUALE DEL PARTENARIATO

Il partenariato non è solo un aspetto centrale -o possiamo anche dire insito- nella cooperazione e nella cooperazione internazionale, ma più in generale è un fenomeno crescente e pervasivo di molte azioni umane con ricadute sociali dall'economia alla ricerca ed alla scienza, dallo sviluppo dei territori alla formazione ed all'istruzione. L'aumento della complessità della società contemporanea e anche l'interdisciplinarietà delle soluzioni per risolvere problemi in campo tecnico-scientifico ma anche in ambito socio-economico fa sì, ad esempio, che la partnership nasca dall'integrazione di competenze differenziate e complementari, e per questo tutte necessarie per arrivare ad una soluzione efficace di un determinato problema complesso.

A livello 'macro' e complessivo, nella società contemporanea sempre più caratterizzata dalla 'conoscenza', dall'informazione e dalle 'reti' è evidente il partenariato assuma un'importanza e una strategicità crescente. Ma, a livello 'micro', per un soggetto, in qualsiasi campo operi o qualsivoglia natura abbia, istituzione, impresa o associazione, lo sviluppo ed il mantenimento delle relazioni richiede impegno e si impongono quindi delle scelte sul numero e sull'intensità delle relazioni che può realisticamente gestire. Come vedremo la gestione del partenariato richiede un significativo impegno di tempo ed un investimento importante di risorse e questa è la principale limitazione che ogni soggetto, che intende valorizzare il partenariato a livello strategico, si trova ad affrontare.

Si tratta ovviamente di un fenomeno che acquisisce una declinazione diversa a seconda del suo campo di applicazione (R&S, Economia e Business, Istituzioni, ecc.) anche se la sua base è sempre costituita dalla condivisione di alcuni obiettivi sui quali impostare un'azione comune che impegna due o più partner. Inoltre, il partenariato vede quasi sempre la formalizzazione di un accordo che è fondamentale, anche se tutto non può sempre previsto e formalmente codificato nell'accordo, pertanto rimane molto importante la volontà, vera e sostanziale, delle parti a lavorare bene insieme e a sostenere la partnership. La lealtà e l'assenza di quello che in economia viene definito come moral hazard ('azzardo morale' o anche opportunismo) sono condizioni alla base della sostenibilità delle partnership a lungo termine.

Una definizione, abbastanza semplice e fattuale, con la quale partire per concettualizzare il partenariato tra istituzioni si può trovare in OECD (1990)¹ "Systems of formalised co-

¹ OECD (Organisation for Economic Development and Co-operation) (1990)

operation, grounded in legally binding arrangements or informal understandings, cooperative working relationships, and mutually adopted plans among a number of institutions. They involve agreements on policy and programme objectives and the sharing of responsibility, resources, risks and benefits over a specified period of time.”

Malgrado venga già constatata la presenza anche di elementi taciti o informali, gli elementi centrali e costitutivi del partenariato sono rappresentati dalla presenza di un piano, progetto o programma comune che in un orizzonte temporale preciso definisce l’assunzione di responsabilità e l’apporto di risorse da un lato, e il godimento di benefici dall’altro. Interessante come non ci sia menzione della dimensione legata al trasferimento ed allo scambio di conoscenza che invece attualmente è considerata come una delle principali ragioni per la costituzione del partenariato. Inoltre in questa definizione vengono enfatizzati gli aspetti tecnici (il piano o programma) e formali (l’accordo tra partner) tralasciando come queste condizioni siano necessarie ma non sufficienti per un partenariato di qualità che sottende ad una cooperazione efficace.

Analisi e definizioni più recenti del partenariato offrono un quadro più articolato e complesso dove appunto aspetti umani, psicologici, etici e relazionali, anche collegati ai soft skills degli individui che di fatto rendono operativo il partenariato, entrano in gioco in modo determinante.

Interessante è questa lista di fattori che incidono sulla qualità, efficacia e funzionamento del partenariato prodotta nell’analisi di Carnwell R. e Carson A. (2009)², applicata al caso del partenariato tra istituzioni/servizi in ambito sanitario.

Tutti gli aspetti sono influenzati da elementi soft e più soggettivi quali la psicologia e le relazioni, tuttavia nella lista di Carnwell e Carson vi sono ovviamente fattori formali e organizzativi che possono -anzi devono- essere esplicitati in un accordo o in un piano di lavoro che comunque è parte integrante dell’accordo, es.:

- Strutture di governance appropriate
- Obiettivi comuni
- Linee di comunicazione trasparenti all’interno e tra le agenzie partner
- Accordo sugli obiettivi

Partnerships for rural development, Paris: OECD.

² Ros Carnwell and Alex Carson (2009), “The concepts of partnership and collaboration” In *Effective Practice in Health, social Care and Criminal Justice: A Partnership Approach*, 2nd Edition

- Reciprocità (nella misura in cui i costi e i benefici possono essere misurati e monitorati in modo attendibile)

Troviamo poi un aspetto chiave relativo al lavoro, ovvero:

- Lavoro congiunto
- Lavoro di squadra

Nella misura in cui l'organizzazione del lavoro e relativi processi possono essere codificati e formalizzati, tali aspetti possono essere definiti preventivamente e fare parte dell'accordo.

Tuttavia la lista prosegue elencando fattori anche di carattere prettamente relazionale, psicologico e/o culturale, ad es.:

- Fiducia e fiducia nella responsabilità
- Rispetto per le competenze specialistiche
- Flessibilità nei confini/competenze professionali (interdisciplinarietà)
- I membri delle partnership condividono gli stessi interessi acquisiti
- Empatia

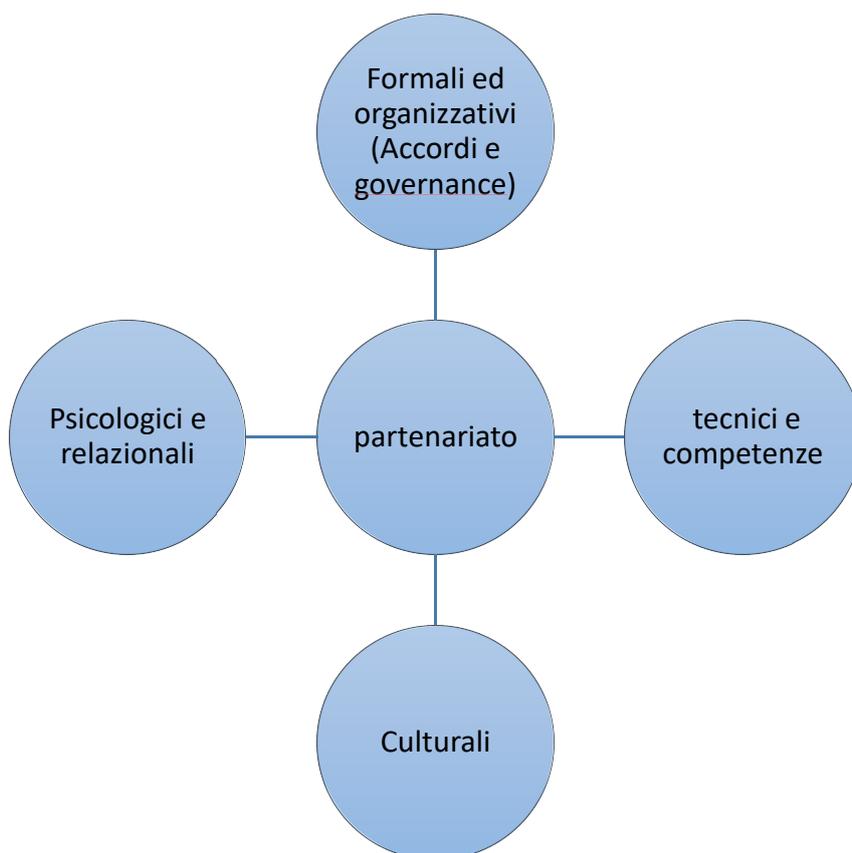
Pur mantenendo una visione positiva e favorevole nei confronti del partenariato, può essere utile focalizzare l'attenzione sulle situazioni più comuni che invece possono rendere inefficace il partenariato ³

- I partner non condividono gli stessi valori e interessi. Questo può rendere difficili gli accordi sugli obiettivi di partnership;
- Non c'è condivisione di rischi, responsabilità, responsabilità o benefici;
- Le disuguaglianze nelle risorse e nelle competenze dei partner determinano la loro influenza relativa nel processo decisionale del partenariato;
- Una persona o un partner ha tutta la potenza e / o guida il processo;
- C'è una motivazione nascosta che non è dichiarata a tutti i partner;
- La partnership è stata stabilita solo per "mantenere le apparenze";
- I membri del partenariato non hanno la formazione per identificare problemi o risolvere conflitti interni;
- I partner non vengono scelti con attenzione, in particolare se è difficile "departernizzare".

³ OECD LEED Forum for Partnerships and Local Governance (2006), "Successful Partnership: A Guide", Vienna, OECD.

Per concludere possiamo sintetizzare il quadro concettuale del partenariato nel seguente modo dove appunto fattori formali, organizzativi e tecnici interagiscono con aspetti culturali e relazionali. Un partenariato funziona se trova un equilibrio tra partner su questi fattori.

Sintesi fattori chiave per funzionamento del partenariato



Si conferma come il partenariato sia un fenomeno caratterizzato da equilibri delicati che si devono realizzare simultaneamente in diverse dimensioni, tutte importanti e significative. Modelli e formalizzazioni sono certamente utili ma da soli non sono sufficienti a garantire un rapporto efficace e ben funzionante. In effetti, il raggiungimento di condizioni ottimali per un partenariato efficace rappresenta per così dire un 'investimento' di impegno, di risorse e di tempo per i soggetti coinvolti. Inoltre una volta efficacemente instaurata la partnership l'ottica è di solito di lungo periodo, cioè il tempo necessario in ambito di cooperazione per lavorare congiuntamente sui processi di cambiamento. Anche per questi

motivi molti partenariati, se proficui, hanno una forte continuità nel tempo che va oltre i singoli progetti ed interventi.

3. IL PARTENARIATO TERRITORIALE

Il partenariato territoriale può essere considerato un modello tipico della cooperazione decentrata italiana, anche se è diffuso in altre realtà nazionali e locali, quali appunto in Francia ed in Spagna dove gli esempi sono diversi, dalle reti di municipalità (Andalusia, Estremadura, ecc.) o anche lo stesso caso di Madrid con il Foro Madrid Solidario. Pur frequente e ‘tipico’ nell’Europa mediterranea, il modello non è una prerogativa assoluta di questa regione, come mostrato anche dall’esempio della città di Amsterdam⁴, che applica a livello locale l’approccio del ‘diamante olandese’, perseguito a livello nazionale per la cooperazione internazionale, approccio basato sul coinvolgimento di una rete di soggetti, ovvero con il settore pubblico che negli interventi di cooperazione coinvolge le organizzazioni della società civile, le imprese e le istituzioni della ricerca. Di fatto, in termini generali, oltre ad essere *mainstream* nelle politiche di sviluppo locale e rurale a livello comunitario, quello del partenariato territoriale è un modello che presenta una grande rilevanza anche nella cooperazione internazionale, e quindi crescente diffusione anche in questo ambito, a livello europeo ed internazionale.

Secondo la recente rassegna di Agustí Fernández de Losada Passols (2017) la cooperazione decentrata gestita secondo la modalità del partenariato territoriale può essere definita e descritta nel seguente modo: “it refers to the creation of solid and structured bi- and multilateral horizontal relationships between individual LRGs and their territories. Its added value lies in the capacity to foster the exchange of experiences, the transfer of know-how, mutual learning and the development of shared innovative pilot initiatives. This type of partnership provides an innovative framework to involve the most relevant territorial stakeholders, thus building bridges with and amongst civil society organisations, the private sector and knowledge-based organisations in fields of territorial specialisation.”

Tra gli aspetti che vengono enfatizzati nella definizione di Agustí Fernández de Losada Passols si evidenziano:

1) la relazione orizzontale e strutturata che, a differenza di quella verticale, è un ‘rapporto tra pari’ e quindi con flussi di conoscenza bidirezionali e caratterizzato da un mutuo apprendimento e con una sua governance data la strutturazione della relazione

⁴ <https://www.government.nl/topics/development-cooperation/development-cooperation-partners-and-partnerships/public-private-partnerships>

2) lo scambio di conoscenza, l'apprendimento (mutuo) e l'innovazione (nel senso di cambiamento del contesto) come il principale oggetto della cooperazione e del partenariato, mettendo quindi in secondo piano gli eventuali aspetti materiali (es. realizzazione opere e investimenti)

3) il coinvolgimento, oltre agli Enti Locali e Regionali, di altre 3 categorie di attori territoriali (organizzazioni della società civile, il settore privato e organizzazioni basate sulla conoscenza, quale l'Università)

In realtà questa configurazione del partenariato che, grazie alla regia degli enti locali e regionali, si allarga a stakeholders, quali le associazioni, le imprese e le organizzazioni dedite alla R&S come l'Università, è soprattutto un modello ricorrente nelle politiche europee di coesione e di sviluppo. Trova anche un'applicazione nella cooperazione transfrontaliera dove si pone un problema simile a quello della cooperazione decentrata, ovvero di costruire e attivare il partenariato territoriale in tutti i territori coinvolti in dato intervento, se questo appunto l'approccio seguito. Interessante è il caso della città di Amsterdam che ha dichiarato assumere il 'diamante olandese' come proprio modello di riferimento per gli interventi di cooperazione internazionale, molto orientata alla reciprocità ed al mutuo scambio di conoscenze e città con altre città in Europa e nel mondo. Il funzionamento dei partenariati territoriali, con il coinvolgimento di soggetti non necessariamente operanti nella cooperazione internazionale, porta per sua natura a questa richiesta di reciprocità e mutuo scambio, senza soddisfare la quale il partenariato perde di interesse e sostenibilità.

Il 'diamante olandese' del partenariato



In realtà, come ad esempio nel caso italiano e toscano, le relazioni di partenariato sono nel complesso sviluppate e quindi già coerenti a prima vista con l'obiettivo 17 degli SdG (Partnership per gli obiettivi), ma i 'legami del diamante' presentano un livello di coesione differenziato: molto forte è infatti il legame di partenariato tra gli Enti Pubblici territoriali ed il mondo associativo e la società civile organizzata; invece molto meno lo è quello con il settore privato (fatta eccezione per le imprese collegate all'erogazione di servizi pubblici locali, es. acqua, rifiuti, trasporti, ecc.), settore che in Italia è tradizionalmente poco coinvolto nella cooperazione internazionale, anche se vi è stato un mutamento legislativo, la L.125, a livello nazionale che nei prossimi anni dovrebbe portare ad un accrescimento del ruolo delle imprese nella cooperazione internazionale. Caso a parte, infine, è quello delle istituzioni della R&S e dell'università che sono presenti in modo selettivo: in alcuni casi ed interventi svolgono un ruolo essenziale e preminente nel partenariato, ma in altri sono assenti o presenti in modo debole.

Si osserva come in alcuni casi in Italia la cooperazione territoriale veda un ruolo debole dell'Ente Locale o Regionale che delega molte funzioni ad un soggetto esecutore, una ONG, applicando di fatto un modello ibrido di cooperazione territoriale e di cooperazione indiretta.

Allo stesso tempo, pur con qualche critica, il modello del partenariato territoriale rappresenta attualmente il principale modello di riferimento su cui impostare la cooperazione decentrata in Italia.

Lo stesso OCSE, nel suo recente studio sulla cooperazione decentrata in Europa, considera la Regione Toscana con il suo partenariato territoriale un caso caratteristico, dal quale si possono trarre lessons learnt rilevanti.

In particolare, nell'ambito di questo studio si rileva come la Regione Toscana abbia in primo luogo investito, al pari dell'impegno sul coordinamento, gestione e cofinanziamento di progetti, sulla costruzione e sviluppo di un sistema regionale della cooperazione decentrata rafforzando le relazioni con e tra i soggetti del territorio, attraverso vari strumenti (tavoli di coordinamento, conferenze, piattaforma, ecc.).

Una volta costituito il sistema, lo ha valorizzato, facilitando la mobilitazione e l'utilizzazione efficace delle competenze specifiche e settoriali dei vari soggetti del partenariato toscano e cercando di stimolare, la crescita di un partenariato analogo con soggetti omologhi anche nei territori dove la cooperazione decentrata interveniva. In definitiva investendo nel coordinare reti e relazioni nei singoli interventi, a livello locale e trans locale.

In sintesi OECD descrive il modello di partenariato territoriale creato dalla Regione Toscana nel seguente modo:

“The promoter of the DDC activity is the region, usually in close collaboration with the territorial DDC actors. This typology entails a direct partnership and collaboration between the region and the LRGs in the partner countries. It is mainly characterised by non-ODA activities, such as peer-to-peer learning, exchange of best practices in the sectors where the region has a strong knowledge and expertise, twinning, etc. The implementing actor is the region itself together with the territorial actors –municipalities, association of LRGs, NGOs, private companies, universities - selected on the basis of their comparative advantages in the sectors of intervention. One of the key advantages of this DDC typology is the mutual exchange of knowledge and best practices among the regions and its territorial actors and the LRGs in the partner country. This also provides a return on investment to the promoters of the DDC activities. Limited financial resources are a current obstacle of this DDC typology.”

Inoltre individua nel modello toscano di cooperazione decentrata i seguenti 3 fattori chiave di innovazione:

“i) the involvement of a variety of actors of Tuscan territory on the basis of their specific competences and expertise, ii) networks of public and private actors both in the region of Tuscany and in the partner countries, iii) integrated and participatory approach to local development.”

Il giudizio dell’OECD è interessante, non tanto perché evidenzia aspetti di cui gli stessi attori del modello non fossero già consapevoli, ma perché conferma la specificità e la validità di un modello, il partenariato territoriale della Regione Toscana, sulla base di una comparazione internazionale con altri studi di caso e più in generale nella prospettiva privilegiata di un quadro complessivo sulla cooperazione internazionale e decentrata di cui l’OECD stesso dispone. Recentemente la Regione Toscana, anche per crescenti vincoli finanziari, ha rivisto i propri strumenti di animazione e coordinamento degli attori regionali della cooperazione decentrata, mantenendo il proprio approccio territoriale al partenariato che rimane un punto fermo della propria strategia di cooperazione decentrata.

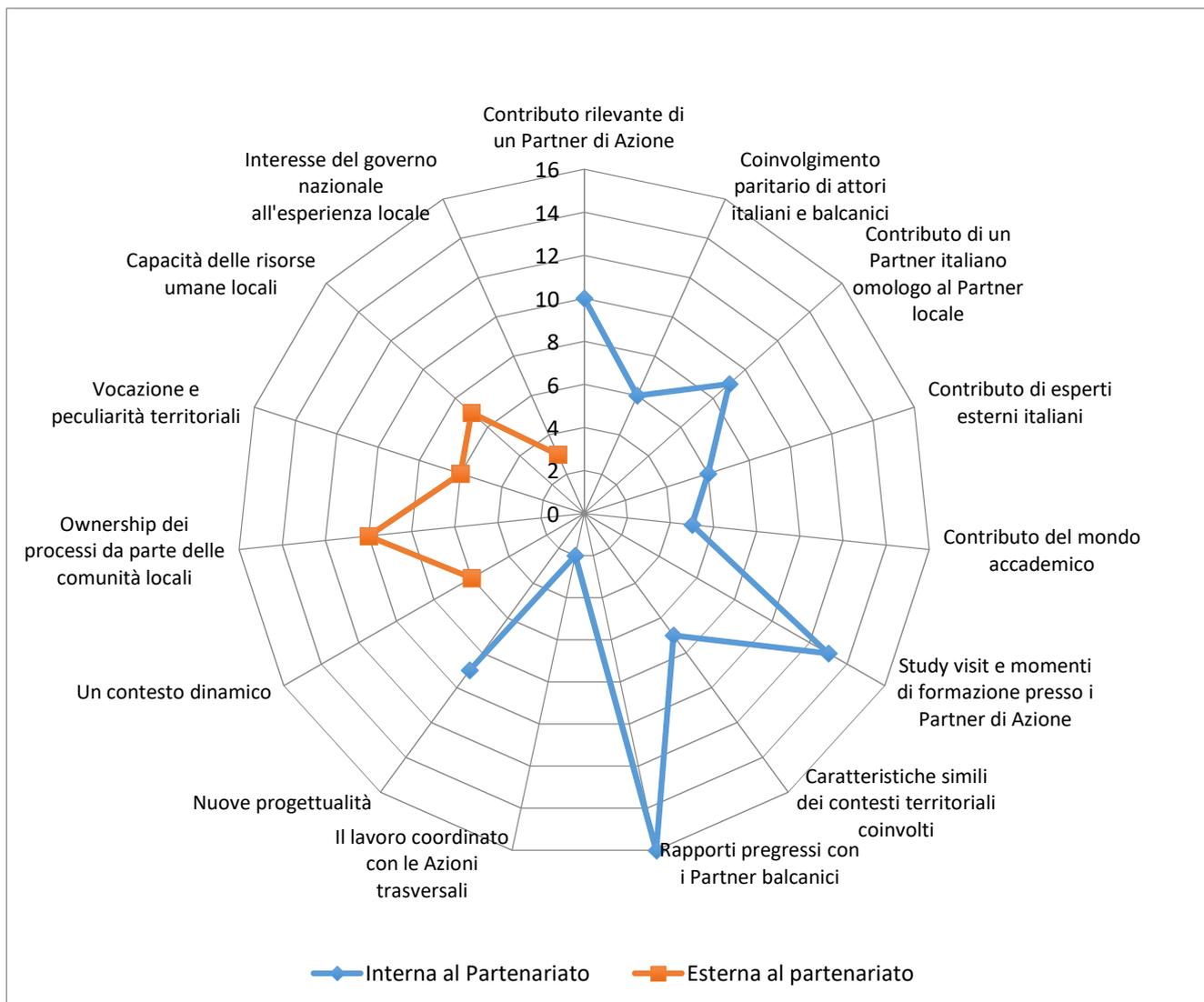
Per concludere, elemento centrale e preconditione del partenariato territoriale è la costruzione di un sistema di relazioni e coordinamento a livello locale, gli strumenti per raggiungere questa condizione possono essere diversi e declinati o tarati in vario modo, ma ovviamente devono a loro volta conformarsi ai principi che regolano in generale il partenariato ovvero stimolare la partecipazione e gli scambi anche attraverso una

comunicazione e un dialogo sufficiente, arrivare a degli obiettivi e strategie comuni, complementare ruoli e competenze in un'ottica win-win, lavorare con modalità di squadra e collaborazione sui progetti comuni. Il coordinamento è infine fondamentale per mantenere un buon livello di efficienza e di efficacia, facendo però attenzione che svolgere questa funzione non porti il soggetto o la struttura titolare ad una posizione troppo dominante, con l'effetto di sbilanciare gli equilibri delle relazioni in essere. Interessanti sono le reti che di solito sviluppano un segretariato ad hoc, in questo modo possono conciliare gli aspetti positivi di un partenariato aperto ed ad ampia partecipazione con l'efficienza di strutture dedicate e gestite da uno staff professionale. Da questo punto di vista le reti organizzate con un segretariato dedicato (o analoga struttura di coordinamento e gestione) possono essere un interessante modello di riferimento.

3.1. IL PARTENARIATO TERRITORIALE DI SEENET 2

I risultati che vengono riportati di seguito derivano dalla valutazione di un programma Seenet, rivolto ai Balcani, cofinanziato dal Ministero Affari Esteri italiano e che ha riguardato diverse regioni del nostro paese, inclusa la Toscana che ha svolto il ruolo di capofila. Il modello di partenariato prevalente in questo programma (articolato in azioni, cioè interventi o progetti) è stato quello territoriale e proprio il funzionamento del partenariato stesso è stato un fattore molto determinante per l'efficacia delle singole azioni e del programma nel suo complesso. Nel grafico sottostante sono sintetizzate le risposte dell'indagine presso i partner dove si è analizzata l'influenza dei fattori interni al partenariato rispetto a quelli esterni sul raggiungimento dei risultati del Programma.

Il partenariato e gli altri fattori che hanno influenzato il raggiungimento dei risultati del Programma SeeNet per intensità di presenza



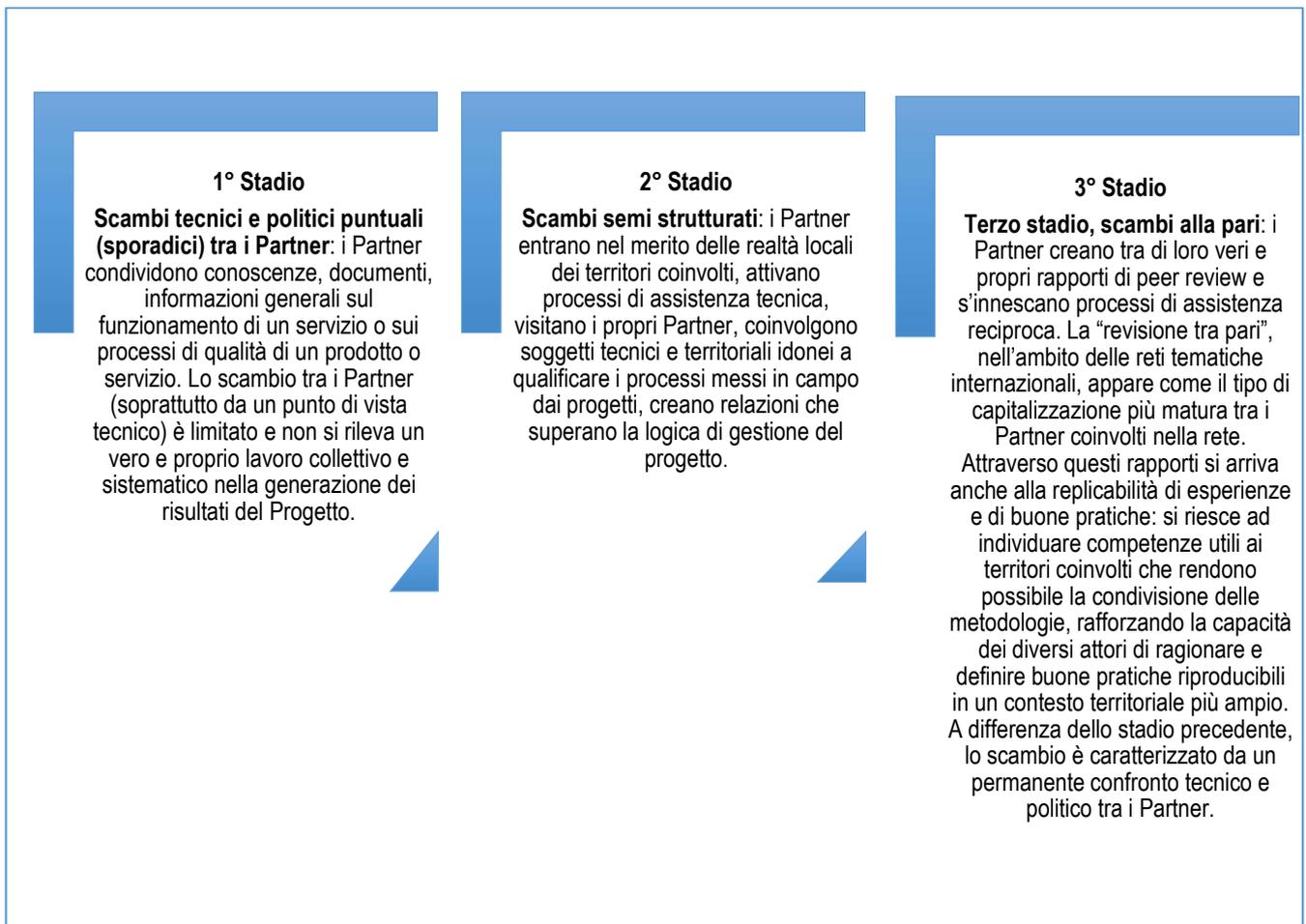
Il fattore più ricorrente riguarda i rapporti pregressi tra i Partner delle Azioni. Tenuto conto dell'incertezza che ha caratterizzato il Programma per buona parte della sua vita, una relazione precedente e consolidata ha consentito di superare anche i problemi del Programma, legati ad una momentanea sospensione delle attività.

In secondo luogo, è stato fondamentale alimentare l'intensità del contatto attraverso uno scambio di know-how avvenuto attraverso visite di studio e sessioni formative. Questo ha ovviamente facilitato la comprensione delle pratiche, insieme al contributo dei Partner "tecnici" il cui ruolo era appunto previsto dato il modello di partenariato territoriale che era allargato per comprendere questi soggetti.

Una conferma della rilevanza del modello di partenariato territoriale nell'ambito della cooperazione decentrata deriva dal fatto che i partner intervistati hanno frequentemente menzionato l'importanza del confronto con soggetti omologhi con la circolazione di "eccellenze" o "buone pratiche", coinvolgendo un'ampia gamma di soggetti, dal livello istituzionale a quello produttivo, dagli enti territoriali alle agenzie di sviluppo locale, fino al mondo scientifico e accademico.

Interessante come questo Programma si sia improntato sulla valorizzazione dell'ownership locale, in termini d'interesse delle comunità locali, di capacità delle risorse umane locali e di pertinenza degli interventi rispetto ai bisogni locali. L'esistenza di uno scambio fluido tra il Capofila/Partner italiano e i singoli Partner locali in fase di definizione delle priorità e degli interventi è stata una condizione fondamentale per mettere a fuoco gli ambiti d'interesse del partner locale. Ha ulteriormente contribuito, in questa direzione, l'adozione di approcci partecipativi. Ciò ha rafforzato la fiducia reciproca e le competenze in loco: si tratta di presupposti imprescindibili per relazioni caratterizzate da reciprocità e scambio.

Si conferma come la costruzione del partenariato in generale e di quello territoriale in particolare non sia un risultato raggiungibile istantaneamente e senza investimento di tempo e profusione di impegno, ma sia in realtà un processo evolutivo articolato in più stadi a diversa intensità e reciprocità del partenariato stesso. A livello analitico sono stati individuati 3 stadi che contraddistinguono l'intensità e il contenuto dello scambio di know how del partenariato, sia in Seenet che in URB-AL III (Programma di scambio di buone pratiche locali in America Latina a cui ha partecipato la Regione Toscana): dagli scambi puntuali fino agli scambi strutturati e maturi ("alla pari")tra gli attori coinvolti.



Fonte: Valutazione Seenet 2

Interessante come l'intensità della relazione il contributo tecnico, il lavorare congiuntamente e la reciprocità dei benefici (benefici anche in Italia) siano alla fine i fattori che portano il partenariato territoriale sul livello a cui aspiriamo, ovvero al terzo stadio. I principali fattori che hanno permesso di associare le Azioni (ovvero Interventi) a uno o più stadi di partenariato sono i seguenti: e la presenza di due o tre elementi la colloca nella seconda; la presenza di tutti gli elementi colloca l'Azione nella terza tipologia.

- *la presenza di missioni sia in Italia sia presso i Partner Balcanici* (non limitata solo al personale di coordinamento del Progetto, ma con il coinvolgimento di soggetti tecnici)
- *il coinvolgimento diretto di tecnici italiani* gestori dei servizi oggetto dello scambio (imprese, operatori di servizi, esperti di settore, ecc.)

- *l'impostazione e/o realizzazione congiunta* di uno o più output dell'Azione (contributo tecnico di soggetti italiani e balcanici nella concezione e/o realizzazione delle metodologie e risultati del progetto)
- *la percezione di benefici(politici) per i partner italiani*

La presenza di uno solo dei quattro elementi colloca l'Azione nella prima tipologia; la presenza di due o tre elementi la colloca nella seconda; la presenza di tutti gli elementi colloca l'Azione nella terza tipologia. Circa la metà degli interventi si è collocato tra il secondo ed il terzo stadio, conferma di quanto investimento ed impegno richieda lo sviluppo di un partneriato territoriale pieno e di qualità.

4. RETI E RETI TERRITORIALI

Nella cooperazione decentrata le reti di Enti Locali possono corrispondere a organizzazioni, assetti e situazioni fra loro molto diverse: dalle reti transnazionali a quelle locali o regionali con alcune situazioni intermedie, che differiscono anche per dimensione e struttura/capacità finanziaria/organizzativa (coordinamento di soggetti sulla base di convenzioni/accordi vs. costituzione di reti come veri e propri soggetti autonomi, ovvero con una propria struttura e personale).

Agustí Fernández de Losada Passols (2017) definisce le reti di Enti Locali e Regionali per la cooperazione decentrata nel seguente modo:

“LRG networks approach the effectiveness principles in a similar manner to local government associations’ agencies. They usually operate through highly professional secretariats. They provide their members with platforms for training, mutual learning, exchange of experiences and transfer of knowledge. In some cases, they also launch advocacy initiatives aimed at developing the necessary enabling environments for LRGs to operate in adequate conditions. Their task is specific and highly oriented to results, mainly in the form of reinforcement of LRG institutional and operative capacities. However, the level of involvement of other stakeholders in their initiatives is low, and so is their direct contact with citizens. “

L’interesse maggiore qui è per le reti locali o comunque che, se anche presenti in più territori, sono ben radicate e rappresentative dell’identità, dei soggetti e delle vocazioni dei territori stessi. Queste reti sono in grado di applicare il modello di partenariato territoriale in modo più ‘profondo’. Molto diverso è il caso di reti distribuite su molti territori (es. anche con un solo soggetto per ciascun territorio) il cui focus è tematico e/o di lobby/advocacy/assistenza/formazione per la categoria rappresentata. A livello europeo esistono diverse realtà locali del tipo sopra menzionato: es. Famsi – Andalucía solidaria, FELCODE (Fondo Extremeño Local de Cooperación para el Desarrollo), RICD (Red Intermunicipal de Cooperación al Desarrollo), Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade, Consiglio Nazionale per le Alleanze tra le Città Paesi Bassi-Nicaragua (LBSNN), UCCLA (Unión de Ciudades Capitales de Lengua Portuguesa).

A livello italiano una delle realtà più interessanti è Felcos, che è quella che maggiormente applica il modello di partenariato territoriale a cui ci ispiriamo. Segue la rete Co.co.pa che è un soggetto molto radicato e con esperienza consolidata, ma vi sono altri casi, ad esempio il FPMCI – Fondo Provinciale Milanese per la Cooperazione Internazionale ed il Recosol –Rete comuni solidali che presenta un respiro nazionale ma con un radicamento territoriale identificato e concentrato in alcune regioni (Piemonte, Sicilia e Calabria).

Allo scopo di integrare e valorizzare queste reti territoriali per la cooperazione, troviamo interessante che sia state create associazioni di reti territoriali (o reti di secondo livello): a livello italiano possiamo menzionare Retèco (Federazione Italiana delle Reti Territoriali per lo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale), a questa si aggiunge un’iniziativa europea, nel novembre 2016, “Alleanza Europea di Fondi e Reti Territoriali per la Cooperazione Internazionale” , a cui hanno partecipato diverse reti territoriali tra quelle qui citate. Il fatto che siano sorte associazioni di reti territoriali testimonia la crescita di un fenomeno, non più etichettabile come sporadico.

BOX - FELCOS: un esempio di rete soggetto finalizzata al partenariato territoriale nella cooperazione internazionale

FELCOS Umbria è una rete che si occupa di promuovere lo sviluppo umano sostenibile attraverso la realizzazione di progetti e iniziative a livello internazionale e locale e la costruzione di relazioni e partenariati nei territori e tra territori legati a interessi comuni sui temi dello sviluppo sostenibile e coinvolgendo gli attori, le esperienze, i saperi, le eccellenze e le innovazioni del nostro sistema territoriale per far partecipare l’Umbria alle sfide globali contro la povertà e per promuovere uno sviluppo sostenibile basato su un approccio territoriale che riconosce la dimensione locale come principale motore di una crescita equa e responsabile. A partire dal ruolo centrale degli Enti Locali nelle politiche di sviluppo e di cooperazione, infatti, FELCOS Umbria promuove la partecipazione e il protagonismo degli attori locali pubblici, privati ed associativi del territorio regionale, portando **“l’Umbria nel mondo e il mondo in Umbria”**. In Umbria FELCOS realizza progetti di sensibilizzazione, di educazione alla cittadinanza globale nelle scuole e nella società, iniziative d’informazione e formazione rivolte agli enti locali, attività di progettazione europea, di **fund-raising** ed iniziative finalizzate alla promozione di buone pratiche di **governance**, di partecipazione, di inclusione, di integrazione e di sviluppo sostenibile. Nelle sua attività FELCOS Umbria collabora e si articola con le istituzioni e il livello di governo nazionale, con gli organismi internazionali, con l’Unione Europea e con le più ampie strategie di sostegno allo sviluppo umano promosse dalle Nazioni Unite, come l’Iniziativa ART dell’UNDP.

BOX - CO.CO.PA: rete di comuni piemontesi

CO.CO.PA. è una rete di comuni piemontesi che promuove i valori della pace, dei diritti umani, dell'integrazione, della cooperazione, dello sviluppo sostenibile, della gestione non violenta dei conflitti, della resistenza alle guerre ed alle mafie. Finalizzata al rafforzamento delle capacità di lavorare in rete, ottimizza le risorse umane e finanziarie disponibili, trasferisce buone pratiche, valorizzando le attività e ed accrescendo le competenze delle amministrazioni locali.

E' quindi una rete soggetto, che sviluppa progetti, trova finanziamenti e partecipa a bandi sia regionali che nazionali/europei. Forte è anche la collaborazione con la Regione Piemonte.

Da notare l'approccio alla cooperazione decentrata nel quale viene valorizzato il territorio soprattutto nelle amministrazioni e nella cittadinanza/società civile : "Adesione, promozione e gestione di progetti di cooperazione decentrata di qualità attraverso la diffusione di buone pratiche nate dall'esperienza: continuità nel tempo, sinergia con altri Comuni, capacità di coinvolgere i diversi settori dell'amministrazione, i decisori politici e la cittadinanza tutta, superando logiche assistenziali o di esportazione del nostro modello di sviluppo e impegnandosi a comunicare queste esperienze in maniera capillare ai cittadini", e l'importanza dell'educazione alla pace, alla legalità, alla intercultura ed alla cittadinanza attiva e globale. Molto attiva su una sensibilizzazione ed educazione sul territorio, fattore importante e distintivo della cooperazione decentrata, e qui aggiungiamo, anche del partenariato territoriale.

Non particolarmente orientata a mettere in rete il 'privato' e le istituzioni di R&S, rappresenta comunque un soggetto fortemente radicato sul territorio che mette in pratica il partenariato territoriale lavorando soprattutto a livello di amministrazioni locali, di cittadinanza e di società civile.

5. VANTAGGI E CRITICITÀ DEI MODELLI DI PARTENARIATO EMERGENTI

I modelli analizzati, sia di partenariato territoriale che di rete, presentano in generale molti vantaggi e, se correttamente implementati, possono fornire un supporto significativo per una evoluzione positiva ed efficace della cooperazione decentrata.

Se da una parte gli SDGs e la loro localizzazione può fornire, ad un Ente Locale o regionale, un quadro completo in cui rivedere e ricollocare l'azione di cooperazione decentrata nel prossimo decennio, dall'altra il perseguire gli interventi declinando opportunamente i modelli di partenariato può aiutare notevolmente la stessa implementazione degli interventi.

La prima questione riguarda il fatto che la scelta di modelli appropriati e coerenti rispetto alle strategie, alle capacità ed ai soggetti è sicuramente importante ma è solo un primo passo, il mantenimento e lo sviluppo di un partenariato efficace è un'attività dispendiosa in termini di impegno e di tempo e, per quanto si ricerchi l'efficienza, non vi sono tanti margini per ridurre l'investimento di tempo e di risorse sul partenariato. D'altra parte, proprio perché lo sviluppo iniziale di un partenariato è costoso e presenta anche dei rischi di

insuccesso, la valorizzazione e mantenimento dei partenariati esistenti, se coerenti con le strategie di cooperazione, è un'opzione logica e vantaggiosa.

Nello specifico il partenariato territoriale è particolarmente impegnativo, anche se si può cercare una implementazione che goda anche di meccanismi autosostenibili e che si producono, tra i soggetti della rete ed in modo autonomo dall'Ente Locale a capo del coordinamento. La rete locale appare un modello molto interessante per l'implementazione del partenariato territoriale, ma può essere impegnativa in termini di risorse per la presenza di un segretariato.

La stessa esperienza toscana mostra attualmente la ricerca di forme più 'leggere' (es. i cluster, le cabine di regia) di coordinamento del partenariato e dei progetti cofinanziati. L'analisi OECD del modello toscano è basata per lo più su una fotografia del passato, su cui la stessa Regione, pur in un percorso di continuità e di capitalizzazione delle esperienze, intende far evolvere la propria strategia allineandola al nuovo contesto, oggettivamente più sfavorevole. Va tenuto presente che in questo campo qualsiasi modello, anche se talmente efficace da distinguersi come buona pratica, in assenza di evoluzione, invecchia rapidamente e diventa obsoleto.

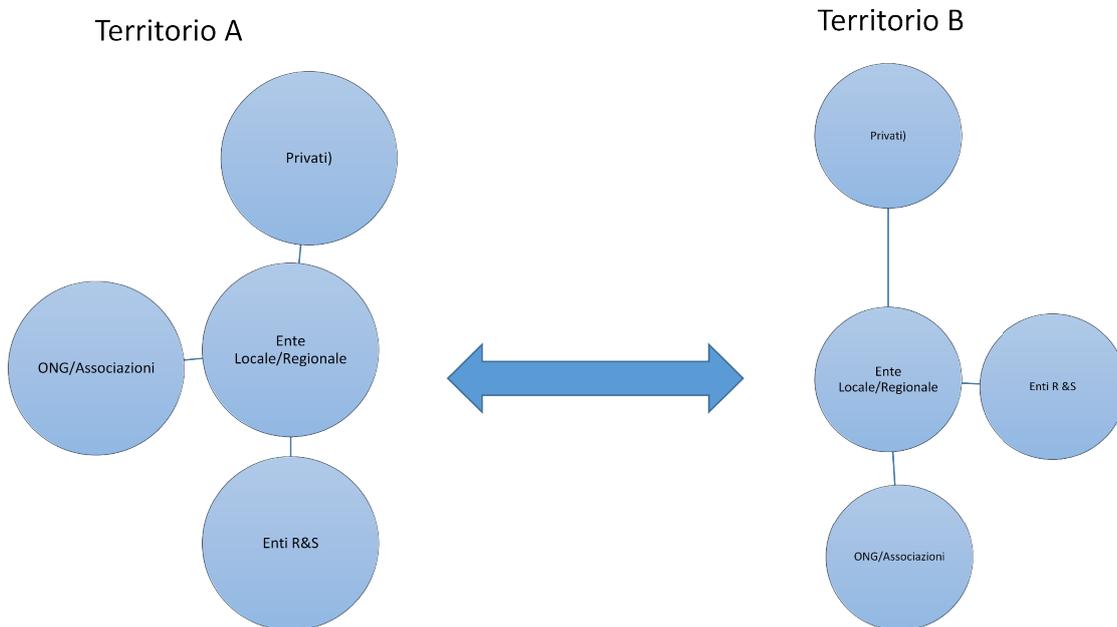
Tra le questioni emergenti poste dal nuovo contesto vi è sicuramente quella delle risorse finanziarie ridotte rispetto al passato, situazione che ha pesato nel caso toscano e che però non sembra generalizzabile come trend generale della cooperazione decentrata europea, anche se è da considerare come potenziale rischio in futuro. Inoltre, vi è una diminuzione della partecipazione e dell'interesse della cittadinanza verso la cooperazione internazionale, terreno per eccellenza che distingue la cooperazione decentrata da quella nazionale. In primo luogo, la minore partecipazione è forse legata ad un cambiamento culturale che, in questi anni rispetto al passato, rende il 'discorso' della cooperazione internazionale e della cittadinanza globale più difficile da affrontare e i suoi contenuti meno immediati da argomentare e promuovere, anche se un'innovazione ed un adeguamento della strategia di comunicazione ai nuovi canoni e strumenti potrebbe aiutare a ridurre o addirittura a risolvere il problema.

In questo quadro, non sorprende che il coinvolgimento dei cittadini e del privato, se inteso come imprese, non riesce a crescere quanto dovrebbe e la partnership pubblico-privata non è in grado quindi di compensare le difficoltà delle istituzioni locali e regionali a reperire risorse finanziarie e quindi anche a mobilitare le competenze.

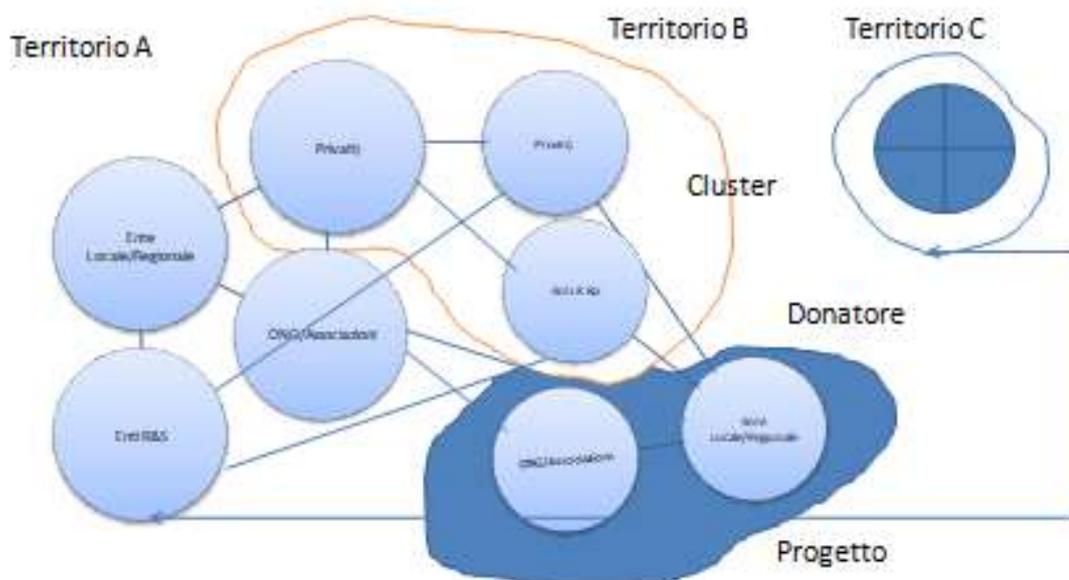
La sfida è quella di costruire partenariati territoriali più 'reciproci', più 'orizzontali', più 'motivanti' soprattutto per quegli attori il cui campo d'azione principale ed abituale non è la

cooperazione decentrata e che si potrebbero affacciare per la prima volta in questo ambito di intervento, in altre parole, partenariati maggiormente auto sostenibili dove necessariamente diminuisce la centralità dell'ente locale e regionale e delle sue risorse, più 'animatore' che 'organizzatore', pur mantenendo una qualche forma di coordinamento o comunque di raccordo e di monitoraggio anche delle azioni più autonome, ripensando anche alla governance multilivello ed al modo di integrare queste azioni in un'ottica unitaria e coerente di partenariato territoriale.

Partenariato territoriale con ruolo centrale dell'Ente Locale/Regionale



Partenariato territoriale con azioni autonome e ruolo di animatore dell'Ente Locale/Regionale



Per riassumere, modelli di partenariato quale il 'diamante olandese' sono un utile riferimento ma presentano una strutturazione eccessiva, dato che probabilmente la frontiera di lavoro e l'innovazione di approccio sta proprio nello stimolare e far crescere un maggiore attivismo (bottom-up) nei soggetti del territorio diversi dall'Ente locale. Appare importante che l'Ente locale o regionale riesca a selezionare i territori ed i settori di intervento, che coerenti con gli SDGs siano anche adatti a motivare la partecipazione degli attori territoriali. Interessanti, per il partenariato territoriale, appaiono soprattutto le reti locali. Le reti possono essere di vario tipo da quelle transnazionali, nazionali e territoriali. Nelle reti territoriali o locali possono essere ricondotti tutti gli strumenti di governance e di coordinamento di un sistema territoriale di cooperazione (tavoli, gruppi di lavoro, cluster, piattaforme, ecc.) ed effettivamente sono propedeutiche oltre allo scambio di conoscenza a sviluppare progettualità basata sul partenariato territoriale.

In particolare Felcos, rete umbra dei comuni, appare un esempio molto interessante con azioni sia locali che di cooperazione internazionale, avendo capacità di sensibilizzare e coinvolgere gli attori del territorio.

Tornando al partenariato territoriale, l'esperienza toscana e delle altre regioni italiane (FVG, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento) su Seenet 2, per quanto relativa a progettualità 'pesanti' a livello di coordinamento e non più replicabili per un cambio di strategia nell'utilizzo dei fondi della cooperazione da parte del Ministero degli Affari Esteri, ha rilevato condizioni importanti per l'efficacia del modello.

In primo luogo, la rilevanza e la qualità del contenuto tecnico tiene vivo il partenariato ed alta la motivazione, insieme ad un coinvolgimento integrale dell'Ente Locale e della società civile. In termini di attivazione del partenariato territoriale, malgrado il rapporto con ONG e associazioni sia importante, altrettanto fondamentale è presenza di soggetti che possiedono il know-how che in alcuni casi può essere anche interno all'Ente ma più spesso si ritrova in soggetti esterni.

Viene inoltre confermato come l'orizzontalità e il rapporto tra pari, con opportunità anche per il territorio del nord sia un fattore importante che incide anche sulla stessa motivazione e quindi poi sulla qualità e sostenibilità dell'intervento. Non tutte le azioni di cooperazione possono configurarsi in un'ottica peer-to-peer. Può essere quindi limitativo selezionare solo gli interventi suscettibili di un meccanismo di partnership peer-to-peer e flussi di conoscenza reciproci e perfettamente orizzontali, ma è un fatto che il modello funzioni meglio in queste situazioni.

D'altra parte sono soprattutto i partenariati peer-to-peer che interessano maggiormente gli attori privati e che quindi favoriscono una partnership pubblico-privata anche nella cooperazione decentrata, se per privati si intendono le imprese.

6. CONCLUSIONI

La ricerca di modelli efficaci di partenariato porta implicitamente a rivedere la stessa strategia di cooperazione decentrata che un Ente locale o regionale può implementare.

In questo periodo è quanto mai necessario mantenere questa strategia al passo con i tempi o ancora meglio renderla precorritrice di tendenze future i cui segnali sono già visibili adesso.

Il partenariato territoriale, pur nella sua generalità, appare un fondamentale modello di riferimento, che influenza anche l'implementazione di altri modelli di cooperazione decentrata. L'approccio territoriale al partenariato infatti costituisce un principio che presenta un'ampia e crescente diffusione nelle azioni degli Enti locali e regionali, incluse quelle relative alla cooperazione decentrata.

Per certi aspetti, il partenariato territoriale appare come un modello ideale, per un Ente locale o regionale, nel fronteggiare le attuali sfide dello sviluppo sostenibile e di una maggiore partecipazione delle comunità e della società civile ad azioni di solidarietà e di cooperazione internazionale. Si può infatti orientare la cooperazione decentrata al perseguimento ed alla localizzazione degli SDGs, integrando nella dimensione internazionale, soggetti, relazioni e competenze rivolte alle politiche ed al cambiamento locale. Inoltre, è proprio attraverso il radicamento e l'attenzione al territorio che si può animare e rendere viva la partecipazione della società civile alla solidarietà, allo spirito ed al senso della cooperazione ed agli stessi SDGs da perseguire sia localmente che nel resto del mondo.

Del resto questo approccio è, almeno sulla carta, già mainstream come dimostrato dagli SDGs (obiettivo 17) e dalle agende della cooperazione bilaterale e multilaterale, una sorta di principio trasversale da applicare nella maggior parte degli interventi, a maggior ragione se di cooperazione decentrata, qualsiasi sia il modello di riferimento seguito o praticato.

Al di là della territorializzazione che riteniamo positiva e che influenza in vario grado molte azioni di cooperazione internazionale, l'evoluzione più avanzata e l'essenza stessa del modello del partenariato territoriale risiede probabilmente nel superamento dell'idea che vede il singolo Ente Locale quale unico attore principale o regista indiscusso del processo di cooperazione ed il passaggio all'idea che invece è il territorio, come attore collettivo e rappresentativo dell'intero partenariato di un luogo, in tutte le sue componenti, *prime mover* dei processi di cooperazione decentrata. Se governato secondo i principi corretti a

livello sia di impostazione che di gestione efficiente del partenariato, questo modello presenta notevoli vantaggi rispetto ad uno centrato e polarizzato sul singolo Ente Locale.

Il modello può ispirarsi a quello di una rete non gerarchica o a 'bassa intensità gerarchica' e organizzata in modo policentrico, dove l'Ente locale o regionale rappresenta un nodo importante, ma magari non l'unico.

Un modello a rete di questo tipo, oltre ad essere più autosostenibile per la presenza di più nodi e soggetti che sostengono la rete stessa, si caratterizzerebbe per un'intrinseca ricchezza di relazioni e porterebbe in modo abbastanza naturale a 'flussi orizzontali' ovvero scambi tra territori rappresentati da una varietà di attori. Consentirebbe anche un approccio alla cooperazione internazionale forse meno specialistico ma che, attraverso la partecipazione ampia di soggetti del territorio, mette a disposizione competenze e know-how rilevanti, contribuendo a ridurre la distanza della società civile e degli attori locali nei confronti della cooperazione e della solidarietà. In altre parole, favorirebbe una diffusione capillare di una cultura aperta e solidale coerente con la cittadinanza globale che in quest'epoca è sempre più messa sotto pressione nei paesi ricchi dalla sfida legata all'immigrazione. Va infatti considerato che se efficacia/efficienza/impatto sono caratteristiche imprescindibili di un buon modello di cooperazione internazionale in generale, nella decentrata la partecipazione e la consapevolezza diffusa della solidarietà lo sono altrettanto e ne rappresentano infatti il valore aggiunto.

A questo riguardo le esperienze di reti territoriali, o anche di azioni di cooperazione decentrata, non definibili di rete in senso stretto, ma in cui Enti Locali e Regionali si aprono in modo molto partecipativo e paritetico al partenariato territoriale, menzionate in questo rapporto, presentano risultati e potenzialità molto interessanti, anche se la letteratura e le prassi sul partenariato ci ricordano come l'avvio e la gestione di relazioni efficaci e costruttive non siano un processo semplice né immediato, ma necessiti di una preparazione a livello di impostazione e di condivisione di valori, obiettivi e regole, oltreché di gestione, di comunicazione, di coordinamento e di pratica e di lavoro di squadra.